

# Les premières élections générales après l'euro

*Le Monde* du 17 février 2002

**IL PLANE** déjà comme un air de lassitude sur les campagnes électorales futures. Il se peut certes que ce sentiment ne reflète que le calme avant la tempête des idées, et que les semaines à venir bruissent de vifs débats. Il est pourtant une autre hypothèse qui vaut d'être considérée, ne serait-ce que pour vraiment l'écarter. Les candidats et les partis disposent-ils de libertés suffisantes pour former un projet ? Quels peuvent être, en effet, les enjeux en termes de choix sociaux d'élections nationales dans le cadre européen ?

Le pessimiste dira que si l'on s'en tient aux règles complexes et opaques de fonctionnement de l'Union économique et monétaire, les enjeux sont faibles. Un entrelacs de traités, de directives, de modalités diverses de partage des compétences contraint l'action des Etats-nations. Les gouvernements ne disposent plus de l'instrument monétaire ni de celui du change. Le tintamarre fait en Europe autour du "dérapage" des déficits publics montre que dans le cadre du pacte de stabilité (et de croissance ?) les politiques budgétaires et fiscales sont trop contraintes pour être mobilisées au secours d'un projet.

La politique de la concurrence conduite par la Commission rend virtuellement impossible toute politique industrielle. Reste, dira-t-on, la réforme structurelle, et il en est d'importantes à accomplir : la réforme de l'Etat, celle des régimes de retraite, celles de la justice, du système de santé, de la fiscalité, de l'éducation, de la protection de l'environnement, de l'organisation des services publics, etc. Il convient aussi de continuer encore et toujours les combats que l'on n'a pas encore gagnés : la lutte contre le chômage, la pauvreté, la précarisation du travail, l'incivilité, etc.

Sur tous ces sujets, il existe des rapports, des propositions alternatives dont on a longtemps débattu. Mais il est au moins un frein et une borne supérieure à la mise en œuvre des réformes. Le frein est qu'il est difficile d'envisager une réforme ambitieuse à périmètre constant, c'est-à-dire sans ressources budgétaires. Une réforme est un investissement sur l'avenir, certes intangible, mais que l'on met en œuvre parce que l'on en attend un rendement important.

Son acceptabilité sociale et donc ses chances de réussite sont d'autant plus fortes qu'elle n'exige pas de trop grands sacrifices à court terme. Parce que l'impôt est le moyen privilégié de la redistribution, une réforme fiscale implique nécessairement un changement dans l'état présent de la redistribution, et fait donc des gagnants et des perdants. Par exemple, on voit très bien qui gagne à la suppression de la taxe d'habitation ou de l'impôt sur la fortune, mais on comprend aussi qui perd : si l'on raisonne à périmètre constant, il faut en effet soit augmenter d'autres impôts, soit réduire des dépenses dont d'autres catégories d'agents bénéficieraient.

## Analyses et forums

A moins que l'on ne justifie la mesure, par son effet positif sur la croissance, et donc sur la matière fiscale à venir. Mais il faudrait alors s'accommoder du déficit budgétaire transitoire qui s'ensuivrait, ce que précisément les règles européennes interdisent.

Bien sûr, il ne s'agit pas de prôner le déficit budgétaire systématique, mais simplement de ne point subordonner toute politique d'investissement public, fût-il immatériel, à une exigence d'économie préalable indépendamment des circonstances. On pourrait rétorquer que rien n'empêche de financer l'investissement par l'impôt, mais c'est précisément là qu'intervient la question de la borne supérieure. A tort ou à raison, il se trouve que tous les pays européens considèrent que les prélèvements obligatoires ont atteint un seuil excessif, et qu'il convient de les réduire. Le contexte est donc celui d'un risque de concurrence fiscale qui interdit pratiquement à tout gouvernement d'envisager une autre stratégie que celle de leur baisse. La pression qui s'exerce en ce sens, du fait de la mondialisation dit-on, mais beaucoup plus sûrement de celui du fonctionnement actuel des institutions européennes, semble irrésistible. Il demeure une dernière possibilité : financer l'augmentation d'une dépense par la baisse de quelques autres, c'est-à-dire restructurer la dépense publique, ce à quoi une réforme de l'Etat pourrait utilement contribuer. On dit partout qu'il suffirait de remettre à plat les dépenses de l'Etat pour dégager des marges de manœuvre considérables. Peut-être, mais, entre l'exercice théorique d'analyse de l'efficacité relative des dépenses et sa mise en application, il y a la

société. C'est dire qu'il ne s'agit pas d'une affaire technique, mais politique, tant l'appréciation du bien-fondé d'une dépense est divergente selon les partis politiques.

La structure actuelle des dépenses publiques reflète un équilibre politique et social fragile, qu'il n'est pas aussi aisé de bouleverser que certains voudraient nous le faire accroire. Il n'est pas besoin de constituer les archives des mésaventures passées en ce domaine pour comprendre ce que je veux dire. C'est pourquoi l'acceptabilité sociale d'une telle restructuration exige certaines dépenses transitoires lors de sa mise en œuvre, ce qui conduit à douter qu'elle puisse être réalisée à périmètre constant dans le court terme. Enfin, sans ressources budgétaires, il est difficile de concevoir ce que pourrait être une politique de l'emploi, de la croissance ou de lutte contre la pauvreté. Il est des limites à ce que l'imagination peut accomplir. Les considérations qui précèdent limitent forcément l'ambition des programmes politiques, même ceux d'inspiration libérale centrés sur la baisse des prélèvements obligatoires. MM. Reagan et Bush n'auraient pu faire campagne en Europe.

### **UN MAUVAIS PSYCHODRAME**

A cet égard le mauvais psychodrame joué récemment entre la Commission, le Conseil européen et le gouvernement allemand au sujet du pacte de stabilité est plein d'enseignements. Au nom d'une analyse économique douteuse fondée sur une doctrine économique incertaine, l'inquiétude croissait depuis l'été : la conjugaison d'une réforme fiscale et d'un ralentissement économique ont fait que le déficit allemand se rapprochait "dangereusement" du seuil de 3 % ! Il n'en fallait pas plus pour que le commissaire européen aux affaires économiques et financières propose dans un rapport public au Conseil européen de réprimander l'Allemagne, ce que ce conseil, heureusement, s'est refusé de faire. Mais on apprend que cette "non-décision" ne fut acquise qu'après de longues tractations et un compromis laborieux, aux termes desquels l'Allemagne a réaffirmé son engagement de rester dans les limites fixées, de ramener ses finances publiques à l'équilibre dès 2004 (au lieu de 2006), de ne pas augmenter ses dépenses et d'utiliser toute recette imprévue pour combler le déficit. On mesure à quel point ces engagements limitent les enjeux de la prochaine campagne électorale allemande qui aura lieu à l'automne. On le voit, les contraintes, librement consenties par les gouvernements dans le cadre des règles européennes pour rassurer les uns et les autres, réduisent assez considérablement les enjeux des élections nationales.

Cette limitation de l'espace des choix à un échelon (national) ne poserait aucun problème si les électeurs pouvaient aussi influencer l'élaboration des règles du jeu à l'échelon supérieur (européen). Autrement, le malaise dans la démocratie que constitue la limitation inintentionnelle et rarement avouée de l'espace des choix nationaux irait croissant. C'est la double appartenance à la France et à l'Europe, dont l'euro est aujourd'hui le symbole concret, qui constitue la meilleure légitimation de la construction européenne. Il serait illusoire de considérer la France d'un côté et l'Europe de l'autre. Notre pays est l'un des architectes majeurs de la construction européenne. Si le bâtiment construit comporte des défauts, il convient de les réparer plutôt que de prétexter de leur existence pour s'exonérer de toute action.

Un des enjeux majeurs des prochaines élections est donc l'Europe et la façon dont il faudrait en faire évoluer "la constitution", pour qu'elle nous permette de mieux maîtriser notre propre destin. Il faut cesser de conjuguer l'Europe au négatif - elle nous empêche de faire ceci ; elle nous contraint de faire cela - mais au contraire tenter d'en modifier la conception pour qu'elle nous permette de nouvelles libertés. Il faudrait enfin en parler autrement que comme d'un codicille dans les programmes électoraux.